

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 审计法释义

安建/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国审计法释义

主 编:安 建(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编:何永坚(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室副主任)

法律出版社

撰稿人：

刘左军 杨合庆 赵 雷

蔡人俊 马正平

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和一部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

十届全国人大常委会第二十次会议审议通过了关于修改《中华人民共和国审计法》的决定,该决定自 2006 年 6 月 1 日起施行。修改后的审计法的重新颁布施行,对于进一步加强国家的审计监督,维护国家财政经济秩序,提高财政资金使用效益,促进廉政建设,保障国民经济和社会健康发展,具有重要意义。

为配合修改后的审计法的学习、宣传,帮助读者理解这部重要法律各条规定的内容,全国人大常委会法制工作委员会参与审计法立法工作的同志编写了本书,供学习参考。

目 录

前言	(1)
----	-------

第一部分 释 义	
----------	--

第一章 总则	(1)
第二章 审计机关和审计人员	(11)
第三章 审计机关职责	(24)
第四章 审计机关权限	(50)
第五章 审计程序	(60)
第六章 法律责任	(67)
第七章 附则	(79)

第二部分 附 录	
----------	--

附录一:关于修改审计法的决定及相关法律、行政 法规	(81)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华 人民共和国审计法》的决定	(81)
中华人民共和国审计法	(88)
中华人民共和国预算法	(98)
全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的 决定	(111)
中华人民共和国会计法	(115)

财政违法行为处罚处分条例·····	(126)
县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行 规定·····	(135)
国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责 任审计暂行规定·····	(138)
附录二:相关说明、报告和意见 ·····	(141)
关于《中华人民共和国审计法修正案(草案)》的 说明·····	(141)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国审 计法修正案(草案)》审议结果的报告 ·····	(145)
全国人大法律委员会关于修改审计法的决定 (草案)修改意见的报告·····	(149)
十届全国人大常委会第十八次会议审议审计法 修正案(草案)的意见·····	(151)
地方和中央有关部门对审计法修正案(草案)的 意见·····	(158)
中央有关部门和部分企业对审计法修正案(草 案)的意见 ·····	(165)
附录三:国外有关规定 ·····	(169)
德国、法国和俄罗斯审计制度的有关情况 ·····	(169)
一些国家、地区的法律关于审计机关对审计发 现的问题应如何处理的规定·····	(174)
一些国家和地区的审计法关于审计机关对企业 审计的规定·····	(177)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了加强国家的审计监督,维护国家财政经济秩序,提高财政资金使用效益,促进廉政建设,保障国民经济和社会健康发展,根据宪法,制定本法。

【释义】 本条是关于审计法立法目的的规定。

一、审计法的立法目的是:

1. 加强国家的审计监督

国家审计是国家审计机关依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支、财务收支有关的资料 and 资产,监督财政收支、财务收支真实、合法和效益的行为。国家审计监督作为国家经济监督体系的重要组成部分,目的是依法通过对财政收支和财务收支进行审计监督,保证财政资金依法合理使用,防止国有资产损失浪费。通过审计立法,对国家审计监督的重要事项作出规定,为国家审计机关和审计人员履行审计监督职责提供法律依据和法律保障,从而加强国家的审计监督工作,这是制定审计法的重要目的。

2. 维护国家财政经济秩序

良好的财政经济秩序,有利于保证财政资金、国有资产的安全和合理有效的使用,有利于保障经济、社会的稳定及健康发展。而

要维护国家的财政经济秩序,必须要有强有力的监督系统。建立与发展有中国特色的审计监督制度,有利于维护国家财经法纪,促进社会主义法制建设和依法治国基本方略的实现。主要表现在:(1)通过审计,检查被审计单位是否严格遵守国家财经法律、法规和其他有关规定,从维护法律尊严的高度来促进依法治国,促使被审计单位依法行政、依法管理、依法经营;(2)通过审计,及时发现和查处财经违法违纪行为,向有关部门提出完善财经法制的建议,依法保护国家利益及被审计单位的合法权益,以此来维护合法经营、公平竞争的社会主义市场经济秩序。

3. 提高财政资金使用效益

通过财政审计、财务审计和经济效益审计,可以发现影响被审计单位财务成果和经济效益的各种因素,并针对问题的所在提出切实可行的改善措施,从而有利于被审计单位改善物质技术条件和人员管理素质,进一步挖掘潜力,达到提高财政资金使用效益的目的。

4. 促进廉政建设

建立审计监督制度,有利于惩治腐败,加强廉政建设。一是加强对权力的制约,防范腐败的发生。没有制约的权力难免发生腐败,特别是掌握钱、物较多的部门和单位,有决策权又有执行权,如果缺乏健全的监督制约机制,权力就有可能被滥用,从而滋生腐败;而建立审计监督制度,加强对权力制约,就可以形成有效地防范腐败的约束机制。二是可以通过审计财政收支、财务收支,及时发现违法犯罪问题的线索。审计监督是经常性的,通过对财政收支、财务收支进行监督检查,审计机关可以及时发现腐败线索,移送纪检、监察部门和司法机关查处。三是通过审计监督,促进被审计单位厉行节约、勤俭办事,更好地贯彻落实党风廉政建设的有关规定。四是可以积极配合纪检、监察和司法机关查处大案要案,在防范和惩治腐败、促进廉政建设中作出应有的贡献。

5. 保障国民经济和社会的健康发展

通过制定实施审计法,加强审计监督工作,维护国家财政经济秩序,监督保障国家资金的依法合理使用,促进国有资产的保值增值,达到保障国民经济和社会健康发展的重要目的。

二、我国宪法确立了审计监督的法律地位。本法的立法依据是宪法。宪法第 91 条规定:“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督。”“审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。”宪法第 109 条规定:“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,对本级人民政府和上一级审计机关负责。”宪法的上述规定,是制定本法的依据。

第二条 国家实行审计监督制度。国务院和县级以上地方人民政府设立审计机关。

国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支,国有的金融机构和企业事业组织的财务收支,以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支,依照本法规定接受审计监督。

审计机关对前款所列财政收支或者财务收支的真实、合法和效益,依法进行审计监督。

【释义】 本条是关于国家实行审计监督制度、审计机关设置、审计监督范围和审计监督工作基本任务的规定。

为适应改革开放和社会主义现代化建设的需要,我国宪法规定实行审计监督制度,确立了审计监督的法律地位。本条第一款再次从法律上明确了国家实行审计监督制度的原则,彰显设立这项制度的必要性。在计划经济条件下,我国经济监督寓于财政和

监察工作之中,主要是由财政等部门结合业务管理来进行,计划、银行、税务、物价、工商管理等部门也在各自的权限范围内行使经济监督职能。这些日常性的监督工作,对加强经济管理、促进增收节支起了很大作用。但是,这些部门又存在不够独立、不能超脱而又互相掣肘的局限性。随着国民经济的发展,特别是在发展社会主义市场经济的新形势下,客观上需要建立和发展与社会主义市场经济相适应的、地位超脱、客观公正、并有一定权威的审计机关,对财政收支、财务收支进行独立的审计监督。同时,审计机关通过对本级政府各部门和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况进行审计监督,有利于促使这些部门正确运用权力,从而形成不同层次、不同角度的经济监督网络。依照本法规定,国家审计监督制度的主要内容包括:国家审计机关的设置及隶属关系,审计机关实施审计监督的职责和权限,审计监督的程序,以及违反审计法的法律责任等。

我国的审计机关在县级以上政府设立,作为政府的一个部门行使审计监督职能,但审计机关与其他多数政府职能部门相比,具有两个特殊性:一是各级审计机关都直接接受本级政府行政首长的领导;二是地方各级审计机关同时还要受上一级审计机关的领导,即实行双重领导体制,向本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作,审计业务以上级审计机关领导为主。这样设置有明确的宪法依据,也符合我国的实际情况。

依照本条第二款规定,审计监督的范围包括:

1. 国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支。依照现行审计法实施条例的规定,接受审计监督的财政收支,是指依照预算法和国家其他有关规定,纳入预算管理的收入和支出,以及预算外资金的收入和支出。本法第16条规定,审计机关对本级各部门(含直属单位)和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况,进行审计监督。

2. 国有的金融机构和企业事业组织的财务收支。依照本法规定,审计机关对国有企业、中央银行和国有金融机构的资产、负债、损益,以及对国家的事业组织和使用财政资金的其他事业组织进行审计监督。所谓财务收支,依照现行审计法实施条例的规定,是指国有的金融机构、企业事业单位以及国家规定应当接受审计监督的其他有关单位,按照国家有关财务会计制度的规定,办理会计事务、进行会计核算、实行会计监督的各种资金的收入和支出。

3. 其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支。例如,国家建设项目的预算执行和决算,由政府部门管理的和政府委托社会团体管理的社会保障基金、社会捐赠资金等基金、资金的财务收支,国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支。

依据本条第三款规定,审计工作的基本任务,是对财政收支或者财务收支的真实、合法和效益,依法进行审计监督。真实,是指有关的凭证、账簿、报表、报告等反映的财政收支、财务收支的情况,必须是真实存在、符合客观实际的,不得有任何违反客观事实的增加、减少、隐瞒等虚假情况。合法,是指财政收支、财务收支符合法律、法规和国家其他有关规定。效益,包括资金的使用效果、资金运用的效率和用于经营的资金所产生的收益。

第三条 审计机关依照法律规定的职权和程序,进行审计监督。

审计机关依据有关财政收支、财务收支的法律、法规和国家其他有关规定进行审计评价,在法定职权范围内作出审计决定。

【释义】 本条是关于审计机关依法进行审计监督的基本要求及进行审计评价、作出审计决定适用法律依据的规定。

审计机关是国家为了依法对财政收支和财务收支进行审计监督而专门设立的国家机关,其依据法律规定的职权,对被审计单位

实施强制审计。法律规定审计机关进行审计监督的职权,既是审计机关的法定权力,也是审计机关必须履行的法定义务。审计机关不能超越法定职权活动,也不能不履行法定的职责。越权行为和失职行为都是违反法律规定的行为。审计机关依法实施审计监督,需要强调:一是审计机关实施审计监督的对象,应当是法律规定的有关主体;审计机关实施监督的事项,应当符合法律的规定。除了上级审计机关授权下级审计机关审计的事项和上级审计机关决定直接由自己进行审计的事项以外,各级审计机关应当按照各自的审计管辖范围,对有关单位和事项进行审计监督。二是审计机关必须按照法律规定的程序进行审计监督。审计程序是审计机关和审计人员执行审计监督任务必须遵循的工作步骤、工作规则。严格按照法律规定的审计程序开展审计监督工作,对于审计机关客观、公正、准确地查明审计事项的真实情况,及时、有效地完成审计任务,以及对于取得审计单位的支持和配合,维护被审计单位的合法权益,都具有重要意义。

这次修改审计法在本条增加了第二款规定,即审计机关依据有关财政收支、财务收支的法律、法规和国家其他有关规定进行审计评价,在法定职权范围内作出审计决定。审计评价,是指审计机关按照确定的审计目标对被审计单位财政收支、财务收支真实、合法、效益进行分析判断,并发表审计意见的行为。审计机关进行审计评价的依据是法律、法规和国家其他有关规定,例如预算法、会计法、税法及国家统一的会计制度等。上述有关法律、法规和国家其他有关规定是审计机关进行审计评价的依据。对审计中发现的违反国家规定的财政收支、财务收支行为,属于审计机关法定职权范围内的事项,审计机关应当依法作出处理、处罚的审计决定,对于属于其他有关主管机关职权范围内的事项,审计机关应当依法向有关主管机关提出给予处理、处罚的意见。

第四条 国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。审计工作报告应当重点报告对预算执行的审计情况。必要时,人民代表大会常务委员会可以对审计工作报告作出决议。

国务院和县级以上地方人民政府应当将审计工作报告中指出的问题的纠正情况和处理结果向本级人民代表大会常务委员会报告。

【释义】 本条是关于县级以上人民政府向本级人大常委会报告审计工作及纠正情况和处理结果的规定。

根据我国宪法的规定,各级人民政府都要向本级人民代表大会负责,接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。而对政府财政预算的执行和其他财政收支情况进行监督,是人大及其常委会对政府工作进行监督的重要方面。依照本法规定,国务院和县级以上地方人民政府设立审计机关。国务院审计机关受国务院总理领导,向总理负责;地方审计机关受本级人民政府和上一级审计机关领导,对本级人民政府和上一级审计机关负责。各级预算的执行情况和其他财政收支情况,应当由各级人民政府向本级人大及其常委会负责,并提出有关的报告。因此,本条第一款规定,应由国务院和县级以上地方人民政府向本级人大常委会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

依照本条规定,国务院和县级以上地方人民政府应当每年向人大常委会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。这对于人大常委会依法履行对政府审计工作和预算执行情况的监督职责,很有必要。但现行审计法对政府审计工作报告的重点内容、报告指出问题的后续处理等,缺乏明确规定。为加强人大常委会对政府审计工作和预算执行情况监督的针对性、有效性,修改后的审计法增加规定,审计工作报告应当突出重点,主要反映

对预算执行的审计情况。必要时,人民代表大会常务委员会可以对审计工作报告作出决议。国务院和县级以上地方人民政府应当将审计工作报告中指出的问题的纠正情况和处理结果向本级人民代表大会常务委员会报告。

第五条 审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

【释义】 本条是关于审计机关独立行使审计监督权的规定。

审计监督权是国家的一项经济监督权,由审计机关依法独立行使。确立独立审计的原则,对于保障审计机关依法实施审计监督权,客观公正、实事求是地评价、揭露和处理问题,维护社会主义法制是十分必要的。如果审计机关不具有必要的独立地位,依附于其他组织,那么审计机关对该组织进行审计监督则成为形式;如果其他组织和个人可以任意干涉审计工作,则审计机关就难以对被审计单位的审计事项作出实事求是的评价,难以客观、公正地提出审计报告和作出审计决定。因此,许多国家都在宪法和审计法律中,对审计组织的独立性、审计人员的独立性、审计机关经费的独立性作出了明确的规定。当然,依照宪法和本法规定,审计机关设在政府内部,是政府的一个独立部门,要受政府主要负责人的领导。审计署要在国务院总理领导下行使审计监督权,对总理负责;地方各级审计机关要在本级政府和上一级审计机关的双重领导下行使审计监督权。

审计机关依法独立行使审计监督权,主要体现在以下几个方面:

1. 在领导关系上,审计署直接受国务院总理领导,对总理负责;地方各级审计机关受本级政府“一把手”和上一级审计机关的双重领导,在审计业务上以上级审计机关领导为主。

2. 审计机关可以自行安排审计工作计划,部署审计监督

工作。

3. 审计机关可以自行安排执行各项审计任务的人员,并严格执行回避的规定;被审计单位、其他组织和个人,都不得干涉审计机关对审计人员的工作安排。

4. 审计机关根据审计结果,独立地对审计事项作出评价,以自己的名义出具审计报告;依照审计法的规定向本级人民政府和上一级审计机关提出审计结果报告。

5. 对审计中查出的违反国家规定的财政收支、财务收支的行为,按照法定职权应当由审计机关处理、处罚的,依法自行作出处理、处罚的决定。

其他的行政机关、社会团体和个人,都应当依照法律的规定,尊重审计机关的职权,支持、配合审计机关依法独立行使审计监督权,不得利用本部门的某些特殊地位、条件或者个人的职权,干涉审计机关依法行使职权。审计机关和审计人员也应敢于坚持原则,依法行使权力。

第六条 审计机关和审计人员办理审计事项,应当客观公正,实事求是,廉洁奉公,保守秘密。

【释义】 本条是关于审计机关和审计人员必须遵守的基本职业道德和准则的规定。

审计职业道德和准则,是指审计人员在长期审计工作过程中逐步形成的应当普遍遵守的行为规范。它是审计机关和审计人员专业态度、职业操守的指南。本条规定的审计机关和审计人员的职业道德和准则是:

1. 客观公正。客观,是要求审计机关和审计人员办理审计事项,不得带有任何主观偏见,要按照客观事实反映审计事项的真实情况。公正,是要求审计机关和审计人员以独立、超脱的地位,不偏不倚地对待被审计单位和审计事项。审计人员在执业中必须诚

实、公正,一切从客观实际出发,不容许有偏见、偏袒。

2. 实事求是。是指要对客观、公正地进行审计调查所得到的真实情况进行分析研究,确定是否符合有关法律、法规和国家其他有关规定,得出符合事实的意见和结论。

3. 廉洁奉公。这是对审计人员职业道德的基本要求。作为国家工作人员,是否廉洁奉公,直接影响到国家机关的形象,也直接关系到能否客观公正、实事求是地执行审计监督任务。审计人员应当自觉遵守国家有关廉政建设的规定,忠于职守,奉公守法,坚决抵制不正之风,绝不允许滥用权力,要做到清正廉洁,严格依法办事。

4. 保守秘密。审计人员在执行审计业务过程中必然会接触到大量的国家秘密和被审计单位的商业秘密。在审计工作中要做好保守秘密工作,需要注意:(1)保证审计工作中接触的资料都是实现审计目标、完成审计任务所需要的,审计人员不能要求接触与履行审计职责无关的保密资料;(2)审计人员不得将被审计单位及有关人员的任何秘密违法泄露给第三方;(3)审计人员应当遵守国家对于审计信息披露的有关规定。